

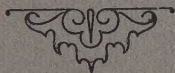
LA RÉFORME
DES
IMPÔTS LOCAUX
EN
ALSACE-LORRAINE

THÈSE

PRÉSENTÉE PAR

BERTRAND DE MAUD'HUY

Président du Jury: M. GERMAIN MARTIN



METZ
IMPRIMERIE LORRAINE, 14, RUE DES CLERCS
—
1926

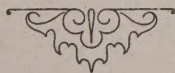
LA RÉFORME
DES
IMPÔTS LOCAUX
EN
ALSACE-LORRAINE

THÈSE

PRÉSENTÉE PAR

BERTRAND DE MAUD'HUY

Président du Jury: M. GERMAIN MARTIN



METZ
IMPRIMERIE LORRAINE, 14, RUE DES CLERCS

1926



LA RÉFORME DES IMPÔTS LOCAUX EN ALSACE-LORRAINE

CHAPITRE PREMIER

NÉCESSITÉ

D'UNE

RÉFORME D'ENSEMBLE DES FINANCES LOCALES EN ALSACE-LORRAINE

Comparaison des charges des Contribuables alsaciens-lorrains et de ceux du reste de la France

Au moment où un certain mécontentement se manifeste dans les populations alsaciennes-lorraines contre les méthodes administratives employées depuis l'armistice pour résoudre les difficultés nées du retour à la France des provinces recouvrées, il est particulièrement important d'étudier une des causes de ce mouvement : le poids exorbitant des impôts locaux.

Les Alsaciens-Lorrains se plaignent de supporter une charge fiscale beaucoup plus considérable que les habitants du reste de la France et depuis longtemps réclament des mesures capables de l'alléger.

Si l'on compare en effet deux contribuables d'une même situation de fortune, domiciliés dans des villes de même importance, l'un en Alsace-Lorraine, l'autre dans un

département voisin, la charge supportée varie du simple au double et souvent plus.

Ainsi, tandis qu'à Nancy le nombre des centimes additionnels à la patente était, en 1923, de 9,70 par habitant, celui de Paris 27,50, celui de Strasbourg était de 89,30 par habitant. Le commerce de détail strasbourgeois payait en moyenne près de neuf fois plus que celui de Nancy et plus de trois fois plus que le commerce parisien. Il n'est en outre pas tenu compte dans ce calcul de la contribution patronale obligatoire aux assurances sociales, assurances maladies, invalidité, vieillesse, accidents, etc., dont la charge n'existe pas dans les autres villes de France.

Un exemple pris dans une ville de moindre importance, telle que Colmar, comparable à des villes comme Epinal ou Besançon, donnera des résultats semblables au point de vue des impositions locales :

Un commerçant ayant une productivité de 15.000 fr. et une valeur locative d'établissement de 2000 fr., paiera à Troyes 475 fr., à Besançon 310 fr., à Epinal 250 fr. et à Colmar 800 fr.

Pour une productivité de 75.000 fr. et une valeur locative de 10.000 fr., il paiera à Troyes 3.500 fr., à Besançon 2.250 fr., à Epinal 1.910 fr. et à Colmar 6.120 fr.

Pour d'autres catégories de revenus, la proportion est la même.

Un salarié ayant 15 à 18.750 fr. de revenu et un loyer de 2000 fr. paiera à Besançon et à Epinal 400 fr., à Colmar 1320 fr. Pour 25 à 30.000 fr. de revenu et un loyer de 3000 fr., il paiera à Besançon et à Epinal 600 fr., à Colmar 2600 fr.

Ces chiffres prouvent suffisamment la valeur des réclamations formulées.

Le fait qu'aucune mesure d'ensemble n'a été prise pour améliorer cette situation contribue à donner une apparence de justesse aux réclamations des autonomistes. Aussi bien est-il nécessaire d'étudier les causes de cette situation afin de trouver les remèdes susceptibles de l'améliorer.

D'autre part, l'augmentation constante du taux des impôts d'État rend plus lourde encore la différence de

traitements qui existe entre le contribuable alsacien-lorrain et celui du reste de la France, du point de vue des taxes locales.

Aussi, les différents ministres des finances ont-ils promis successivement d'étudier un plan de réforme des impôts en Alsace-Lorraine.

Mais ils n'ont malheureusement réalisé, jusqu'à présent, que des améliorations fragmentaires réalisées sans plan d'ensemble et incapables de modifier profondément la situation.

La seule mesure effective prise jusqu'à présent est la loi du 22 décembre 1925, qui modifie la répartition des charges locales par une modification des tarifs des principaux fictifs.

Quant à l'art. 9 de la loi du 31 décembre 1925, prévoyant un ajustement spécial des nouveaux impôts établis par la loi du 4 décembre 1925 en faveur des Alsaciens-Lorrains, ce n'est qu'une compensation partielle aux charges spéciales, résultant de la législation locale, comme les contributions patronales aux assurances sociales.

Si le projet de loi du gouvernement déposé en conformité avec cet article et modifié après discussion des Commissions des Finances et d'Alsace-Lorraine prévoit en effet une réduction de 25 % des impôts institués par la loi du 4 décembre 1925 pour les contribuables des communes payant plus de 200 centimes additionnels, il n'en laisse pas moins subsister entière la différence de traitement due aux impôts locaux.

D'autre part, du point de vue même des impôts d'État, il ne fait qu'atténuer une différence de fait. La charge théorique des impôts cédulaires et général sur le revenu est, en effet, la même dans l'intérieur de la France et en Alsace-Lorraine. Mais de l'examen du rendement de ces différents impôts, il résulte que les fraudes y sont beaucoup moins répandues. Le contribuable soumis, depuis les lois de 1898 et 1901, aux impôts cédulaires, y est très habitué.

D'autre part, la loi du 3 juillet 1913, sur l'accroissement de la fortune, prévoyait à l'art. 76 une amende de

vingt fois le montant de la dissimulation et dans certains cas un emprisonnement de six mois, alors que dans la loi française, les pénalités prévues ne sont que le quintuplement des droits sur la partie dissimulée.

On conçoit aisément qu'en conséquence de cette rigueur de la loi allemande, le recouvrement de l'impôt se soit fait avec beaucoup plus d'exactitude en Alsace-Lorraine qu'en France, et ait ainsi permis l'établissement de dossiers fiscaux beaucoup plus complets. La fraude qui, tout le monde le reconnaît, cause une diminution considérable du rendement de cette catégorie d'impôts, ne joue donc que dans des proportions infiniment moindres en Alsace-Lorraine.

Aussi une diminution aussi faible d'impôts extraordinaires que celle proposée à la Chambre ne peut-elle se concevoir comme une réforme profonde et apporter un remède efficace à une situation pénible. Il résulte, au contraire, de l'étude de la perception des impôts directs, qu'il existe en Alsace-Lorraine une situation de fait particulièrement favorable à l'État. Le gouvernement se doit d'en tenir compte afin d'établir avec un large esprit de justice une répartition plus équitable entre l'État et les collectivités locales des charges qui pèsent actuellement sur le contribuable alsacien-lorrain.

La principale objection faite à une réforme spéciale du système fiscal alsacien-lorrain est qu'un projet est en voie d'étude pour le reste de la France et qu'une solution pour les trois départements recouvrés présagerait du sens dans lequel cette réforme devrait s'accomplir.

A mon avis, il ne saurait être question d'opposer à une nécessité immédiate, qui est celle d'alléger la charge du contribuable alsacien-lorrain, un argument tiré de ce fait.

En effet, les centimes additionnels départementaux et communaux sont encore assis en France sur les quatre vieilles contributions.

Le système d'impôts directs établi par les lois de 1914 et 1917 diffère tellement du système ancien qu'une modification de l'assiette des impôts locaux est devenue très

difficile. L'établissement des centimes additionnels sur les impôts cédulaires risque de troubler profondément l'économie des finances locales. Il est très malaisé, en effet, de savoir quelle sera la répercussion de ces modifications sur le rendement de l'impôt. Aussi ce projet est-il à l'étude depuis une dizaine d'années et risque-t-il de ne voir le jour que dans un délai plus long encore.

Or, pour l'Alsace-Lorraine, il importe d'agir de suite, si l'on ne veut pas augmenter le mécontentement. Et d'autre part, les centimes locaux sont assis sur des impôts cédulaires très semblables aux impôts d'État ; aussi est-il aisé de prévoir les conséquences qu'une légère modification d'assiette entraînerait.

En ce qui concerne le fonds commun provenant de l'impôt sur les boissons et de la taxe sur le chiffre d'affaires, la répartition actuelle n'a été établie que provisoirement, la loi le spécifie expressément.

L'opinion est unanime à reconnaître les défauts du régime actuel. Mais étant donné le caractère particulièrement urgent de cette réforme pour l'Alsace-Lorraine, il importe d'étudier dès maintenant une nouvelle répartition permettant une amélioration du sort des grosses communes.

La constitution d'un régime spécial ainsi conçu présenterait ainsi un double avantage : en premier lieu, une diminution notable des charges supportées par le contribuable des grandes villes, enfin un système fiscal établi pour ainsi dire en avance sur celui du reste de la France et qui permettrait, le moment venu, une assimilation complète du régime local au régime français, grâce à de simples modifications de détail.

Aucune objection de principe ne devant donc être retenue, il convient d'examiner les modifications à apporter au régime actuellement en vigueur pour ramener à un taux plus normal celui des impositions locales en Alsace-Lorraine.

Si le régime des recettes locales doit être modifié afin d'augmenter les ressources des communes, il importe néanmoins d'examiner aussi si des compressions de dépenses ne seraient pas réalisables et pour cela d'étudier les principaux chapitres des budgets locaux alsaciens-lorrains.

CHAPITRE II

BUDGETS DÉPARTEMENTAUX

Comparaison avec les autres Départements français

En premier lieu, dans quelle mesure les charges départementales influent-elles sur la différence de traitement existant entre le contribuable alsacien-lorrain et celui du reste de la France?

Les tableaux suivants donnent une idée assez exacte des budgets respectifs des départements alsaciens-lorrains et des départements français d'une importance équivalente.

Budget de 1924

(principal et additionnel)

en recettes

Bas-Rhin	(651.000 h.)	37.219.469 ^f 96
Loire-Inférieure	(649.000 h.)	37.663.565 29
Loire (budget primitif seul)	(637.000 h.)	35.287.426 10

COMPTE ADMINISTRATIF DE 1922

Recettes effectuées.

Bas-Rhin	26.480.347 ^f 77
Loire-Inférieure	29.908.998 13

DETTES DÉPARTEMENTALES

au 1^{er} janvier 1924

Bas-Rhin	4.510.210 ^f 05
Loire-Inférieure	26.895.567 29
Loire	43.340.245 01

Budget de 1924

(budget principal seul)

Haut-Rhin	(468.000 h.)	19.810.790 ^f 89
Maine-et-Loire	(474.000 h.)	23.676.019 21
Hérault	(488.000 h.)	39.338.915 85

DETTE DÉPARTEMENTALES

au 1^{er} janvier 1924

Haut-Rhin	4.892.900 ^f »
Maine-et-Loire	18.353.273 08
Hérault	17.286.294 87

Budget de 1924

Moselle	(589.000 h.) . .	27.632.874 ^f »
(budget primitif et additionnel)		
Ille-et-Vilaine	(558.000 h.) . .	26.790.178 73
(budget primitif seul)		
Meurthe-et-Moselle	(503.000 h.) . .	21.701.493 92
(budget primitif seul)		
Meurthe-et-Moselle		34.111.341 25
(budget complet de 1923)		

COMPTES ADMINISTRATIFS

Recouvrements effectués

Moselle 1922	20.618.329 ^f 55
Ille-et-Vilaine 1921	26.086.769 93

DETTE DÉPARTEMENTALES

au 1^{er} janvier 1924

Moselle	4.464.958 ^f 38
Ille-et-Vilaine	22.637.932 26
Meurthe-et-Moselle	19.845.771 35

La quotité des centimes départementaux est la suivante :

64 pour le Bas-Rhin,
72 pour le Haut-Rhin,
72 pour la Moselle.

Il ressort de cette étude que les charges départementales supportées en Alsace-Lorraine sont sensiblement égales à celles supportées dans le reste de la France.

Le chiffre des dettes départementales y est même moins élevé. Cette différence provient de ce que la plupart des voies ferrées d'intérêt local ont été, pour des raisons d'ordre stratégique, rattachées au réseau d'État. Les départements ne se trouvent donc pas grevés de ce fait d'une charge qui pèse assez lourdement sur les autres départements français.

Quant aux services publics départementaux, ils sont, à l'heure actuelle, sensiblement les mêmes. L'application des diverses lois sociales françaises a eu pour effet de mettre les départements alsaciens-lorrains en face des mêmes charges que ceux de l'intérieur.

Les lois des 27 et 28 juin 1904, sur les enfants assistés ont, en effet, été introduites par le décret du 11 avril 1920. La charge résultant de cette introduction a été en partie compensée par la part assumée par l'État dans ce service : deux cinquièmes de l'ensemble des dépenses au lieu d'un cinquième.

De même, le décret du 14 octobre 1921, introduisant la loi du 13 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses a-t-il assimilé les trois départements à ceux du reste de la France en augmentant leurs charges.

Les conseils généraux ont néanmoins réussi à assumer les dépenses causées par l'introduction des lois des 17 juin et 30 juillet 1918, sur l'assistance aux femmes en couches, sans le recours à des centimes additionnels spéciaux.

Enfin, la loi du 23 décembre 1874 sur la protection des enfants en bas âge, n'a-t-elle occasionné que des dépenses minimales aux départements.

L'introduction des primes à la natalité, prévues à l'art. 48 de la loi de finances du 29 juin 1918, a été réalisée par le décret du 14 juillet 1924. Les primes sont facultatives et donnent lieu à une subvention de l'État.

Le Conseil consultatif a ajourné en janvier 1924 l'introduction de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. L'introduction de cette loi serait cependant souhaitable. La subvention de l'État, si elle ne permet pas de diminuer la participation des communes, étendrait le nombre des bénéficiaires.

Il résulte de l'introduction de ces différentes lois une assimilation presque complète au régime français et des charges équivalentes.

Les départements alsaciens-lorrains ont cependant à assurer une charge qui est susceptible de les amener à engager des dépenses assez considérables : ce sont celles résultant de l'obligation de loger les forces de gendarmerie. Sous le régime allemand, ils n'y étaient pas astreints ; mais la législation française les a obligés à assurer ce service. Il serait souhaitable qu'une entente avec l'autorité militaire mit à la disposition des départements un certain nombre de casernes, afin d'éviter de nouveaux emprunts et par là même une charge nouvelle au contribuable.

En résumé, le poids des taxes départementales n'est pas plus lourd en Alsace-Lorraine que dans le reste de la France, aussi l'effort doit-il se porter seulement sur une réduction des centimes communaux dont la diminution est seule susceptible d'apporter un remède à l'exagération de la fiscalité alsacienne-lorraine.

CHAPITRE III

BUDGETS COMMUNAUX

Comparaison avec d'autres communes de France.

Régime administratif. Services publics.

La comparaison des budgets communaux des principales villes d'Alsace-Lorraine à ceux des villes d'une population équivalente dans le reste de la France fait ressortir l'importance exceptionnelle des charges communales en Alsace-Lorraine.

C'est ainsi que Strasbourg, ville de 166.000 habitants, a un budget de 83 millions alors que celui de Nantes, ville de 183.000 habitants, n'est que de 42 millions. L'écart est le même entre Mulhouse et Colmar, dont les budgets sont de 28 et 14 millions et ceux de Nancy et de Belfort, qui sont respectivement de 19 et 6 millions.

La situation est la même, quoique dans une proportion moindre, pour les petites communes. Celles-ci jouissent, en effet, d'un certain nombre de ressources, coupes de bois, locations de chasse, qui leur permettent d'équilibrer leur budget sans presque recourir aux centimes additionnels. Enfin, elles sont fort avantagées au détriment des grandes, par la répartition actuelle du fonds commun qui leur donne souvent des ressources sur lesquelles elles ne comptaient pas.

Il n'en reste pas moins vrai que les communes d'Alsace-Lorraine sont désavantagées par rapport aux autres communes françaises, du fait qu'elles ont assumé pendant la guerre des obligations que l'Etat français prenait à son compte. Il faut donc envisager un réajustement de l'ensemble des charges nées de la guerre pour toutes les communes.

Mais la réforme principale doit consister à modifier le régime fiscal auquel sont soumis actuellement les contribuables des principales villes.

Beaucoup ont recherché la cause principale de l'énormité des dépenses locales dans la différence du régime légal des municipalités alsaciennes-lorraines et françaises. Pour les petites communes dont la situation financière est à peu près semblable d'un côté des Vosges à l'autre, elle n'est pas très marquée : la législation locale donne au Sous-Préfet un droit d'approbation du budget voté par le Conseil municipal, qui équivaut, en effet, au droit de règlement du budget conféré en France au Préfet, par la loi du 5 avril 1884.

Au contraire, dans les 21 principales villes des trois départements, le Préfet, auquel le projet du budget est communiqué, n'a le droit de le contrôler qu'au point de vue de la légalité et non à celui de l'opportunité des dépenses. Il est vrai que, sous la législation allemande, les Maires de la plupart de ces villes étaient des bourgmestres de carrière, fonctionnaires nommés par l'autorité supérieure, et choisis en dehors du conseil municipal sur la gestion desquelles elle pouvait exercer son contrôle. Aussitôt après la désannexion, la législation française a été introduite dans les trois départements. Les Maires sont, aujourd'hui, librement élus par les Conseils municipaux, sans que la tutelle administrative qui, dans le reste de la France, restreint les conséquences de cette liberté, ait été introduite dans les trois départements.

Mais l'exercice du droit de tutelle est si relâché à l'heure actuelle, l'exemple de certaines villes le prouve amplement, qu'on ne saurait chercher dans ce fait l'explication de l'importance exagérée des taxes communales.

Il ne semble donc pas souhaitable de voir étendre à l'Alsace-Lorraine la législation française régissant les rapports de l'administration supérieure et des communes. La vie municipale étant beaucoup plus développée en Alsace-Lorraine, un certain particularisme local s'est fait jour ; et ce serait heurter le sentiment des populations que de tenter de restreindre ces libertés communales. D'autant

que le résultat, étant donnée la faiblesse du contrôle exercé par l'administration, ne permettrait pas de modifier l'état d'esprit qui dirige les Conseils municipaux en matière budgétaire.

C'est donc dans l'étude même des budgets communaux que doit être trouvé le remède à la situation actuelle.

Le régime administratif allemand était essentiellement décentralisé. Il laissait à l'initiative des communes un grand nombre de services qui, en France, pays centralisé, sont à la charge de l'Etat. Aussi une mentalité toute différente s'est-elle développée dans les municipalités alsaciennes-lorraines. Alors que les municipalités françaises ne s'échappent que lentement de la tutelle administrative et voient leurs attributions étroitement délimitées, celles d'Alsace-Lorraine ont derrière elles tout un passé d'initiative. Elles prirent l'habitude d'assumer pour le bien général des charges et des responsabilités, qui en France incombèrent à l'Etat. Tout l'ensemble des lois sociales, qui en France sont à base de service d'Etat, furent mis en œuvre par les communes ; celles-ci pratiquèrent largement cette socialisation municipale très en faveur en Allemagne et bien préférable au socialisme d'Etat vers lequel tend le régime français. Aussi les services publics sont-ils infiniment plus complets et développés que dans le reste de la France. Ces services établis sous le régime allemand, où l'Etat réduisant ses attributions au minimum et où, en conséquence, la charge du contribuable était réduite de ce fait, se trouve maintenant subsister avec un régime attribuant à l'Etat une grande partie de ces services et en fait retomber la charge sur ce contribuable, d'une part, par les impôts locaux et, d'autre part, par les impôts d'Etat.

C'est cette nouvelle répartition de la charge afférent aux services publics entre l'Etat et les communes que je me propose de traiter ici.

Il paraît, en premier lieu, difficile de réduire considérablement ces attributions des communes auxquelles les populations alsaciennes-lorraines sont particulièrement attachées. Il conviendra donc de les maintenir dans leur plus

grande partie, et des réductions de dépenses ne pourront être réalisées que sur des points de détail.

Devant ce régime spécial des municipalités, il apparaît évident que des ressources spéciales doivent leur être attribuées. Aussi une répartition spéciale pour l'Alsace-Lorraine des fonds communs semble devoir être un corollaire nécessaire de leur situation particulière, et une opposition de principe à cette modification irait à l'encontre du but cherché qui est l'assimilation des provinces recouvrées dans le cadre de leurs institutions propres.

Dans quelle mesure des économies peuvent-elles être réalisées et quelle part l'Etat doit-il assumer dans les différents services ? Seule, une étude détaillée peut l'apprendre.

Il convient, en premier lieu, de remarquer que les dépenses relatives au personnel des services centraux communaux sont beaucoup plus élevées en Alsace-Lorraine que dans les autres villes françaises.

C'est ainsi qu'à Strasbourg, les frais de l'administration centrale sont de 3.900.000 fr. alors qu'à Nantes ils ne sont que de 1.275.000 fr.

Il y a plusieurs raisons à cet état de choses.

En premier lieu, le personnel est plus nombreux. A Strasbourg, la Mairie compte 550 employés contre 270 à Nantes. On a beaucoup critiqué cette exagération apparente du nombre des fonctionnaires. Mais si certaines réductions sont possibles, il ne faut pas oublier que les services assumés par la municipalité de Strasbourg sont beaucoup plus étendus que ceux de la ville de Nantes, et leur rendement beaucoup plus productif. La concession du gaz et de l'électricité rapportent à Strasbourg environ 2 millions, alors qu'ils ne rapportent à Nantes que 600.000 fr.

D'autre part, les traitements sont plus élevés ; il paraît difficile d'en envisager une diminution à l'heure actuelle. Et il ne faut pas oublier que le poids très lourd des impôts locaux retombe principalement sur la cédula des traitements et salaires et qu'en conséquence leur charge est d'autant plus élevée. De plus, des traitements sont accordés au maire et aux adjoints dans certaines villes.

Enfin, les pensions sont accordées aux employés dans des conditions beaucoup plus libérales.

C'est ainsi qu'à Strasbourg elles sont accordées au bout de dix ans de service, sans retenue préalable, sur la base de 45 % du traitement et sont augmentées progressivement de 2 % chaque année de la dixième à la vingtième année; de 1/2 de la 20^e à la 30^e année et au delà de 1/2 avec un maximum de 85 %, tandis qu'à Nantes il est nécessaire d'avoir 25 ans de service, 55 ans d'âge et établies sur la base de 1/50 du traitement moyen multiplié par le nombre d'années de service et grâce à une retenue annuelle et un versement de 1/12 de chaque augmentation à une caisse de retraites, alimentée, en outre, par des dons et des subventions de la ville, la moyenne étant fixée à 75 % du traitement.

Le régime strasbourgeois est donc infiniment plus libéral, mais occasionne à la ville des dépenses considérables. La ville de Metz a introduit en 1924 le système des retenues versées à la caisse de retraites et a pu ainsi réaliser une économie notable sur ce chapitre. Il serait souhaitable que ce système, qui n'a pas provoqué de mécontentement, fût introduit dans les autres grandes communes.

Les seules économies possibles sur ce chapitre sont donc quelques suppressions d'emplois, mais difficiles à réaliser, et l'instauration du système de la caisse des retraites qui, lui, semble susceptible d'améliorer, dans un certain temps, la situation actuelle.

En ce qui concerne la police, un décret du 12 février 1924 a assimilé les communes alsaciennes-lorraines aux autres communes françaises. Le coefficient à appliquer aux centimes locaux pour obtenir l'égalité avec les autres communes françaises, dont dépend la subvention de l'État, pourrait, ainsi que l'a réclamé le conseil consultatif, être porté à 3 au lieu de 2,75, taux actuel.

Ces habitudes de large organisation se retrouvent aussi bien dans les autres services publics que dans les services centraux.

Le service de la voirie est extrêmement bien organisé,

mais coûteux. L'entretien de nombreux jardins publics, un nettoyage fréquent des voies publiques, la création de grandes artères, nécessitant des percées, l'embellissement de la cité, ont toujours été une des préoccupations dominantes de l'administration municipale. Aussi les dépenses de ce chapitre sont-elles considérables. Elles sont à Strasbourg de 2.100.000, à Metz de un million, alors qu'à Nantes et à Grenoble elles ne s'élèvent respectivement qu'à 1.200.000 et 250.000 francs.

D'autre part, elles ont nécessité comme à Strasbourg pour le dérasement des fortifications et l'accomplissement de la grande percée, des emprunts considérables qui grèvent lourdement le budget. Aussi dans les conditions actuelles et étant donnée l'importance des sacrifices demandés au contribuable, serait-il souhaitable que les municipalités envisagent une réduction sur ce chapitre en étendant sur un laps de temps plus considérable les travaux projetés.

Pour le service du balayage et du nettoyage des rues, il semble que le déficit net d'un million constaté à Strasbourg soit un peu exagéré et qu'une compression sur ce chapitre soit possible.

D'autre part, une augmentation des taxes de balayage et de nettoyage, qui sont en général assez faibles, serait susceptible de réduire aussi ce déficit dans une proportion notable.

Dans le domaine des travaux publics, une place spéciale doit être réservée à la ville de Strasbourg. Celle-ci, pour son développement économique, a entrepris l'aménagement du port sur le Rhin. Les travaux de cette entreprise nécessiteront des emprunts dont le service pèse lourdement sur son budget. Aussi a-t-elle demandé à l'État, et à juste titre, d'en reprendre une partie à sa charge. Une convention du 30 mai 1923, approuvée par la loi du 26 avril 1924, a réglé définitivement les rapports financiers entre l'État, la ville et le port autonome. La ville, en considération des dépenses faites auparavant, a obtenu la part attribuée en général aux Chambres de commerce, et l'État a assumé la totalité des travaux compris dans le premier stade d'extension du port. Si donc Strasbourg n'a pas

obtenu la reprise par l'État d'une partie des emprunts contractés dans ce but, la convention du 30 mai 1923 lui attribue des recettes qui contribueront pour une large part à alléger la situation que lui a créée le service de ces emprunts.

Enfin, dans le domaine artistique, l'effort fait par les différentes municipalités est considérable. Strasbourg et Metz subventionnent respectivement de 2.300.000 et de 320.000 francs leurs théâtres et conservatoires. Ces dépenses engagées en grande partie dans un but de propagande française méritent d'être allégées par une subvention que l'État pourrait inscrire au budget comme fonds de propagande.

Mais si absorbées qu'elles aient été par le développement artistique et économique de la cité, les municipalités ont toujours fait passer avant tout leur rôle social.

De là, dans le cadre si favorable à ce mouvement de la loi allemande, l'extension des services de bienfaisance, d'assistance, d'hygiène et de logement ouvrier.

La loi d'Empire de 1908 a laissé aux communes une très grande indépendance en matière d'assistance. Dans la conception du législateur allemand, l'assistance est un service essentiellement communal, mais elle n'en doit pas moins être obligatoire et assurer un minimum d'existence aux nécessiteux. En France, l'assistance est assurée dans certains cas déterminés par les communes, mais avec participation et contrôle de l'État, et dans tous les autres par des bureaux de bienfaisance, personnes morales autonomes et différentes des communes. La loi de 1908 a fait disparaître la plupart de ces bureaux de bienfaisance autonomes, en constituant des unions locales qui ne sont autres que les communes ou unions de communes et qui prennent en charge tous les malheureux résidant sur leur territoire.

L'obligation d'assistance comprend le logement, la subsistance nécessaire, les soins en cas de maladie et après la mort un enterrement convenable. Les obligations des communes sont donc beaucoup plus étendues que dans la législation française, même sous le régime de la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite. Les conseils municipaux peuvent créer, conformément à la loi communale

de 1895, des bureaux de bienfaisance pour l'administration de ce service, mais ce ne sont plus que des services municipaux et non des organismes indépendants.

L'assistance peut être donnée, soit au domicile de l'assisté, par les soins du bureau de bienfaisance, là où il existe, soit dans des établissements spéciaux. Depuis le 1^{er} avril 1910, date d'introduction de la loi de 1908, les hôpitaux communaux ne peuvent plus être institués comme personnes morales indépendantes; ils sont nécessairement propriété de la commune. En dehors de ces règles, toute latitude était laissée aux communes pour organiser l'assistance ainsi qu'elles l'entendent.

Les municipalités d'Alsace-Lorraine l'ont, en général, conçue sur une très vaste échelle; aussi les dépenses de ce chapitre sont-elles considérables: de 3.000.000 fr. à Strasbourg et à Mulhouse en 1923.

L'introduction de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, conformément au vœu du Conseil consultatif, amenant une participation de l'Etat à ces dépenses, serait une mesure susceptible d'alléger ce fardeau. L'Etat y prend, en effet, à sa charge, selon une progression déterminée par la loi, une partie des frais occasionnés par les soins et les secours donnés aux malades. De plus, les départements prennent, eux aussi à leur compte, un certain pourcentage de ces dépenses.

Cette part varierait, pour les grosses communes, entre 10 et 20 % des dépenses d'assistance médicale. Etant donnée leur importance, l'économie à réaliser de ce fait pourrait être assez considérable et amener une réduction de 2 centimes environ.

Mais cette introduction devrait se faire dans le cadre de la loi de 1908 à laquelle la population est profondément attachée et qui doit être maintenue dans son intégralité.

Les habitations ouvrières ont été, elles aussi, une des préoccupations constantes des assemblées municipales. La crise du logement a sévi en Alsace-Lorraine plus encore qu'en France, aussi les villes ont-elles entrepris depuis l'armistice des travaux importants.

La ville de Strasbourg a ainsi, entre l'armistice et l'introduction de la législation française sur les habitations à bon marché, construit 150 logements pour une somme globale de 2 millions environ. Les villes de Metz et de Mulhouse, quoique dans des proportions moindres, ont réalisé un effort semblable. Il serait juste qu'en conséquence, l'Etat reprît à sa charge la part que les organismes prévus par la loi, offices d'habitations à bon marché, etc., auraient prise à leur compte, si la législation française avait été introduite et que les communes d'Alsace-Lorraine ne souffrent pas d'un retard apporté par l'administration à la solution du problème.

Enfin, considérant l'hygiène comme une condition essentielle du développement des individus et de la race, les municipalités ont assumé un certain nombre de services, comme les bains, douches, organisations sportives, surveillance médicale. La charge en est assez lourde, 5.500.000 fr. à Strasbourg, dont 1.300.000 fr. pour les bains municipaux; 119.000 fr. à Metz. Si à Strasbourg certaines de ces dépenses, comme celles des bains, pourraient être réduites, l'intérêt de la santé publique ne peut que conduire au maintien de la situation actuelle. A ce point de vue, les municipalités alsaciennes-lorraines sont, en effet, en avance sur les municipalités de l'intérieur.

Devant la dépopulation, de meilleures conditions d'hygiène sont indispensables à la diminution de la mortalité infantile, et les villes seront conduites à assumer les charges analogues afin de sauvegarder la qualité de la race.

Ayant ainsi passé en revue les différentes sources de dépenses des services publics, quelles peuvent donc être les diminutions à y apporter?

D'une part, une compression résultant d'un effort sérieux fait par les municipalités: réduction du nombre des employés du service central, institution du système de la caisse des retraites pour ceux-ci, diminutions de certaines dépenses somptuaires, théâtres, bains, etc., extension des programmes de travaux sur un laps de temps plus étendu.

D'autre part, une série de mesures gouvernementales: introduction de la loi sur l'assistance médicale gratuite,

reprise par l'Etat d'une partie de la charge des emprunts contractés pour la création d'habitations à bon marché, subventions aux théâtres sur fonds de propagande.

Néanmoins, si des réformes de détail peuvent être envisagées, celles-ci ne seront pas capables d'amener de grands changements dans l'état des dépenses à couvrir, et la réduction des centimes additionnels qu'elles pourraient entraîner ne saurait dépasser 4 ou 5. C'est donc ailleurs qu'il faut chercher la possibilité d'une réduction plus considérable.

CHAPITRE IV

DETTES COMMUNALES

Comparaison avec les communes françaises.

DETTES DE GUERRE

Leur importance. Leur reprise par l'Etat.

NOVATIONS

Un autre résultat de la politique décentralisatrice allemande est d'avoir transféré aux communes une partie de la dette publique qui en France est restée à la charge de l'Etat.

Ainsi l'extension des services publics communaux, les grands travaux publics et de voirie entrepris par les villes ont été exécutés grâce à des emprunts répétés. Aussi les communes alsaciennes-lorraines sont-elles considérablement plus endettées que les autres communes françaises.

La guerre a, de plus, considérablement accru les dettes communales. Le Reich, voulant réserver toutes ses disponibilités financières pour la conduite de la guerre, a rejeté sur les communes une partie des dépenses accessoires, conséquences directes de l'état de guerre, telles qu'allocations, fournitures de vivres, etc.

Ces services étant communaux, la participation des municipalités donnait au gouvernement allemand l'assurance

que le gaspillage serait en grande partie évité et que les secours ne seraient accordés qu'en cas de nécessité absolue. Pour faire face à ces dépenses, les communes alsaciennes-lorraines durent emprunter dans une large mesure ; car étant donnée la situation économique qui résultait pour elles du voisinage du front, elles ne pouvaient recourir à l'impôt que dans une très faible mesure pour couvrir ces dépenses.

C'est ainsi que Strasbourg, pendant la période allant de 1914 à 1920, dut pour faire face à ses obligations de guerre recourir trois fois à l'emprunt : en 1917 par l'émission de bons municipaux pour 19 millions, en 1919 par un emprunt de 30 millions, en 1920 par un emprunt à la Caisse d'épargne de 6.500.000 fr.

Dans cette période, elle emprunta donc 55 millions environ, tandis que Nantes n'en emprunta que 3.

Mulhouse vit sa dette s'accroître de 32 millions. Metz se vit obligé de recourir par trois fois, en octobre 1917 et en avril 1918, à la Caisse d'épargne qui lui prêta 3 millions de marks, et à un consortium de banque en 1917 qui lui avança la même somme.

Colmar de même emprunta, en trois fois 11 millions : 6 millions en 1917 à la Banque populaire, 5 en 1919 à la Caisse d'épargne.

C'est donc une charge particulièrement lourde qui fut imposée à la trésorerie des communes d'Alsace-Lorraine par la législation allemande sur les dépenses de guerre.

Celles-ci peuvent se ranger en trois catégories principales :

En premier lieu, dépenses d'assistance de guerre proprement dites telles qu'elles sont définies dans la loi.

En second lieu, secours aux chômeurs de l'industrie textile définis par la décision du Bundesrat du 18 novembre 1915.

Enfin, dépenses de guerre non comprises dans l'assistance de guerre proprement dite, mais étroitement liées à l'état de guerre.

L'assistance de guerre comprend principalement les secours supplémentaires accordés aux familles nécessiteuses des mobilisés.

Dès la fin de 1914, l'Empire allemand a reconnu que les allocations payées par le Reich, en vertu des lois du 28 février 1898 et du 4 août 1914 pour subvenir aux besoins des familles dont les soutiens étaient mobilisés, étaient insuffisantes.

D'après la loi allemande, la femme d'un mobilisé n'a, en effet, touché pendant la période de guerre que 1.150 fr., l'enfant 650, alors qu'en France ils touchaient respectivement 2.200 fr. et 1.100 fr.

Devant cette insuffisance, le Conseil fédéral auquel avait été conféré par la loi du 4 août 1914 le droit de rendre des ordonnances ayant force de loi, ouvrit en décembre 1914 des crédits devant permettre d'allouer à certaines familles de combattants des secours supplémentaires. La réglementation de ces secours constitue la législation de l'assistance de guerre.

Ces dépenses étaient réparties entre l'État et les communes. Le gouvernement du Reich soulageait ainsi d'autant sa trésorerie et s'assurait par la participation des municipalités contre une trop large distribution des indemnités. Jusqu'au 31 décembre 1915, un tiers de ces dépenses fut mis à la charge des communes.

Mais on s'aperçut bientôt que ce pourcentage était trop élevé, en particulier pour les communes d'Alsace-Lorraine qui, par la proximité du front, voyaient leur activité commerciale s'affaiblir, leurs recettes diminuer et supportaient péniblement un tel fardeau. Aussi à partir de cette date, leur participation fut-elle réduite à un quart des dépenses totales. L'État payait sa part par versements mensuels.

Ce système resta en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 1920, l'État français s'étant substitué au Reich à partir de l'armistice.

Le montant total de cette catégorie de dépenses s'est évalué à 4 millions pour le Haut-Rhin, 10 millions pour le Bas-Rhin et 4 millions pour la Moselle, soit en tout 18 millions pour les trois départements. Dans ce total, une proportion considérable revient aux grandes communes. Strasbourg ayant versé 8.500.000, Mulhouse 2 millions, Metz 1 million.

Les secours contre le chômage dans l'industrie textile furent au début compris dans l'assistance de guerre, mais le chômage s'étant généralisé par suite de la proximité du front et étant, le 18 novembre 1915, même devenu obligatoire dans certaines régions, le Bundesrat ouvrit des crédits spéciaux pour les assurer. L'État n'eut pas d'avance le montant maximum de sa participation. Celle-ci a varié de un demi à trois quarts. Elle était de deux tiers quand l'industrie textile était l'industrie principale. Dans certaines régions, il a même assumé la totalité.

En 1916, cette législation fut étendue aux industries du vêtement et de la chaussure, particulièrement touchées elles aussi.

C'est le département du Haut-Rhin qui était le plus particulièrement atteint, aussi c'est le seul où les dépenses aient été considérables. On peut les évaluer, en effet, à 2 millions, alors qu'elles n'atteignirent que 130.000 fr. dans le Bas-Rhin. La ville de Mulhouse en supporta à elle seule plus d'un million.

Quant à la Bienfaisance de guerre, elle comprend un certain nombre de dépenses occasionnées aux communes par l'état de guerre et non compris dans l'assistance de guerre proprement dite.

Un arrêté du ministère du travail badois du 20 septembre 1920 en donne l'énumération suivante :

Secours complémentaires aux taux légaux des allocations militaires.

Dépenses effectuées au titre de secours aux réfugiés.

Dépenses engagées en faveur des internés civils revenus des pays ennemis.

Dépenses résultant du logement et cantonnement des troupes démobilisées en vertu de l'ordonnance du Reichsamt du 16 novembre 1918 (Reichsgesetzblatt, page 1315).

Dépenses en faveur des parents d'enfants naturels, d'enfants adoptifs, de femmes divorcées aux torts de leurs maris, quand ceux-ci sont tombés ou disparus, si elles n'ont pas été secourues au titre des fonds militaires.

Dépenses au titre des secours accordés à des veuves et orphelins de guerre, ayant déjà touché des pensions de

guerre, au cas où ces pensions se trouvaient inférieures à l'allocation militaire touchée antérieurement.

Dépenses au titre des militaires blessés ou malades se trouvant, au moment de leur démobilisation, dans les hôpitaux militaires, au cas où ils ont été à même de produire un certificat de l'administration des hôpitaux justifiant qu'ils n'étaient pas entièrement rétablis à ce moment et sous réserve qu'ils n'ont touché ni allocation militaire, ni l'allocation aux sans-travail.

Dépenses au titre des secours aux invalides de guerre.

Dépenses au titre des secours complémentaires aux titulaires de rentes d'invalidité, de rentes de veuves ou de veufs, de rentes payées par les assurances sociales et les assurances contre les accidents.

Dépenses engagées pour le paiement des cotisations de la Caisse de malades aux fins de maintenir les droits de l'assurance.

Dépenses faites au titre de la cherté de la vie aux indigents, en vue d'achats de vivres, de vêtements, de linge, d'installation et de fonctionnement des cuisines populaires et d'autres entreprises de ce genre.

Dépenses engagées au titre des colonies de vacances.

Dépenses faites au titre de secours complémentaires sur les secours aux sans-travail dans le cas d'une situation particulièrement nécessiteuse (par exemple, l'industrie d'orfèvrerie à Pfortzheim) et pour lesquelles aucun fonds n'a été prévu ni par le Reich, ni par les États.

On voit l'étendue considérable du domaine de la bienfaisance de guerre et quelle charge l'insuffisance de la législation d'État a fait retomber sur les communes.

Le total pour les trois départements se monte à 35 millions, dont 14 pour le Haut-Rhin, 20 pour le Bas-Rhin et 1 pour la Moselle.

Dans l'ensemble, les dépenses de guerre des communes se sont élevées à 55 millions, dont 20 pour le Haut-Rhin, 30 pour le Bas-Rhin et 5 pour la Moselle. Dans ce total, les quatre grandes communes représentent plus de 80 %, la part de Strasbourg étant de 28 millions; celle de Metz

de 2 millions, celle de Colmar de 9 millions, celle de Mulhouse de 8.500.000.

Il résulte de cette situation que les communes d'Alsace-Lorraine sont particulièrement désavantagées à la fois vis-à-vis des autres communes françaises et des communes allemandes.

Car la législation française faisant supporter à l'État la totalité d'allocations beaucoup plus considérables que celles allouées par le Reich, il s'ensuivit qu'une législation analogue à celle de l'assistance de guerre n'a pas été rendue nécessaire, et que les communes françaises ne se trouvent pas grevées à l'heure actuelle de charges que l'État a prises à son compte.

D'autre part, le Reich s'est lui aussi rendu compte de l'injustice qu'il y avait à faire supporter par les communes des charges trop lourdes pour elles. Aussi, pour rendre de l'aisance aux finances locales, la loi du 31 mai 1920, par son article 59, prévoit-elle le remboursement total des dépenses de l'assistance de guerre et des possibilités de remboursement pour celles de la bienfaisance de guerre.

Cet article est, en effet, ainsi rédigé :

« L'Empire prend à sa charge : les dépenses effectuées jusqu'ici par les États et les communes (Associations communales) en tant qu'elles n'ont pas été déjà remboursées par l'Empire ; les autres dépenses faites par les communes, les associations communales et les États dans le domaine de l'assistance de guerre en tant que reconnues jusqu'ici susceptibles d'un remboursement partiel, y compris les intérêts, frais d'escompte et autres. »

C'est donc avant tout le tiers ou le quart des dépenses d'assistance de guerre que le Reich entend reprendre à son compte, mais cet article prévoit aussi le remboursement partiel des autres dépenses de guerre ; l'arrêté du Ministère du travail badois du 20 septembre 1920 déjà cité a donné l'énumération de celles-ci. Enfin, l'administration allemande a tenu à interpréter dans un sens très large, en faveur des communes, cet article 59.

Or, le traité de Versailles n'a pas prévu un remboursement analogue pour les communes alsaciennes-lorraines,

qui se trouvent donc maintenant très défavorisées à la fois par rapport aux communes françaises et allemandes.

Il est donc équitable d'envisager une reprise par l'État des dépenses qui eussent dû lui incomber si les communes avaient été soumises au régime français.

On pourrait concevoir un remboursement immédiat par l'État des 20 millions, dépenses au titre de l'assistance de guerre, et un paiement par annuités échelonnées sur une période de cinq, dix ou quinze ans, des sommes dues au titre de la bienfaisance de guerre. Cette charge, très faible pour l'État, contribuerait certainement à dégrever le contribuable alsacien-lorrain. On peut estimer approximativement cette réduction à quatre ou cinq centimes dès le premier paiement. Par contre, l'État serait en droit de contrôler l'emploi de ces versements afin de s'assurer qu'ils sont effectivement employés à l'amortissement de la dette communale et à la diminution des centimes locaux.

NOVATIONS

Certains ont proposé en outre que l'État fit pour les communes ce qu'il avait fait pour les établissements publics en ce qui concerne la perte subie par ceux-ci du fait de la dévalorisation des titres allemands qu'ils avaient en portefeuille.

En effet, en 1923, sur la demande de M. Sérot, un crédit de 3 millions a été ouvert au chapitre 81 du département de l'hygiène afin de permettre aux établissements publics, dont les fonds étaient placés en valeurs allemandes, de continuer à assurer leur service.

Mais il ne semble pas que la situation soit la même actuellement pour les communes. Un accord est en cours de négociations avec le gouvernement du Reich, pour permettre aux communes de participer à la revalorisation prévue par la loi allemande. Dans ces conditions, une subvention de l'État à ce titre ne se justifie plus.

CHAPITRE V

RECETTES COMMUNALES

Système d'impositions locales

(Loi du 22 décembre 1925)

Réformes proposées

Après la guerre, alors que les impôts français cédulaires et global sur le revenu furent substitués aux impôts directs allemands comme impôts d'État, ces derniers furent maintenus en tant que principal fictif pour l'établissement des taxes départementales et locales.

La raison du maintien de cette dualité vient du fait que les lois de 1914 et 1916 ont refondu complètement le système fiscal direct français. Aussi, devant l'incertitude qui serait résultée pour les finances locales de l'application de centimes additionnels à un système d'impôt nouvellement créé, a-t-on préféré maintenir dans les communes françaises le système ancien, appelé système des quatre vieilles, pour l'établissement d'un principal fictif servant de base aux centimes communaux et départementaux.

Mais l'opinion est unanime à critiquer cet état de choses qui complique le travail de l'administration fiscale.

Aussi un plan de réforme est-il à l'étude depuis de longues années afin de permettre une assimilation du régime des impôts locaux à celui des impôts d'État ; mais les difficultés que celle-ci rencontre sont telles que cette réforme risque de ne voir le jour que dans un délai indéterminé. C'est en raison de ce fait et pour ne pas préjuger du sens dans lequel devrait se faire cette réforme

qu'on a maintenu, en Alsace-Lorraine, le système fiscal à titre de principal fictif des impôts locaux, d'autant que les contribuables y étant habitués, la perception en serait plus facile. Mais le régime en vigueur en Alsace-Lorraine est très sensiblement analogue au système des impôts cédulaires. Il se compose de cinq impôts : impôt foncier, impôt sur les bâtiments, impôt sur le capital, impôt sur les traitements et salaires, impôt sur les professions.

Les deux premiers ont été maintenus comme impôts d'État, les trois autres ont été remplacés par les impôts cédulaires correspondants. Mais la différence entre ceux-ci et les trois impôts cédulaires alsaciens-lorrains est très petite.

Ce sont, en effet, tous des impôts cherchant à toucher le revenu réel des individus et assis d'une manière analogue. Aussi une modification des impôts alsaciens-lorrains, tendant à les rapprocher du système français, ne peut se voir opposer l'argument tiré du fait qu'un programme de réforme des impôts locaux est à l'étude pour le reste de la France.

Il est impossible, en effet, d'envisager des modifications partielles du régime en vigueur en France, le système d'impôts locaux étant trop différent du système des impôts d'État : au contraire, le régime alsacien-lorrain est en quelque sorte en avance sur le régime français, et une modification dans le sens où évoluera fatalement le système français ne fera que faciliter l'assimilation, le jour où cette évolution sera accomplie.

On ne saurait donc s'arrêter dans une réforme des impôts alsaciens-lorrains au fait que ce serait préjuger du sens dans lequel devrait se faire la réforme en France, puisque ces deux systèmes doivent évoluer indépendamment, pour se rapprocher des impôts d'État. Il faut donc étudier les différents impôts et examiner quelles seraient les modifications à y apporter, sans se laisser arrêter par la situation existant dans le reste de la France, où le contribuable moins lourdement imposé peut accepter le maintien provisoire du statu quo.

La loi du 22 décembre 1925 a apporté une modification dans le tarif de certains de ces impôts, mais elle ne

marque qu'une étape dans une évolution nécessaire; aussi ne sera-t-elle étudiée qu'après l'exposé du système fiscal tel qu'il était avant sa promulgation et comme un des éléments de la réforme d'ensemble du système alsacien-lorrain.

Voici, tels qu'il furent établis par la législation allemande, les différents impôts servant de base aux taxes locales:

IMPÔT FONCIER

L'impôt foncier est basé sur le revenu net des propriétés non bâties, telles qu'elles figurent sur les matrices cadastrales. Le revenu net local alsacien-lorrain est établi de la façon suivante: c'est la différence entre le revenu brut de la vente des produits de la culture et le montant des frais d'exploitation. Il comprend non seulement la rente du sol, mais encore une partie des bénéfices d'exploitation agricole. Dans les départements de l'intérieur, au contraire, le revenu matriciel est égal aux quatre cinquièmes de la valeur locative résultant des tarifs d'évaluation par nature des cultures et par classe.

Il résulte de la différence de base de cet impôt que le principal des impôts fonciers est beaucoup plus élevé en Alsace-Lorraine qu'en France. Aussi la loi du 31 mars 1923 a-t-elle arbitré à 120 % le coefficient de majoration du revenu net local, par rapport à la valeur locative. Le résultat de ce coefficient est que le revenu, porté sur les matrices alsaciennes-lorraines et exprimé en marks, représente les six cinquièmes de la valeur locative, alors que le revenu matriciel français n'en exprime que les quatre cinquièmes. Les différentes divergences résultant de ce mode de détermination du revenu foncier a obligé le législateur à fixer de part et d'autre des anciennes frontières, des taux d'impôt différents pour la part de l'État dans l'impôt foncier.

La loi du 4 août 1926 a fixé à 18 % le taux de l'impôt d'État. Mais rien n'a été changé aux règles concernant le mode de calcul des impositions départementales et communales. Le principal fictif ainsi établi constitue une base taxée à raison de 4 % pour les propriétés non bâties.

IMPOT SUR LES BATIMENTS

Cet impôt repose sur la valeur d'usage d'immeubles bâtis, tel qu'il a été fixé par les évaluations effectuées en exécution de la loi du 6 avril 1892. La valeur de jouissance correspond en effet à la valeur locative adoptée pour les départements de l'intérieur. Mais à l'inverse de ce qui est établi pour le reste de la France, l'outillage fixe et la force hydraulique ne sont pas compris dans l'évaluation; d'autre part, alors que dans le reste de la France le revenu cadastral n'est que des trois quarts de la valeur locative des maisons et les trois cinquièmes de celle des usines, outillage fixe compris, la valeur d'usage est exprimée sans atténuation dans les documents cadastraux alsaciens-lorrains.

La loi du 3 août 1926 a porté à 18 % le taux de l'impôt, mais, pour les centimes additionnels, le principal fictif est resté le même et est de 3,50 % de la valeur d'usage exprimée en marks sur la matrice cadastrale.

IMPOT SUR LE CAPITAL

L'impôt sur le capital a été établi par la loi du 13 juillet 1901; en dépit de son nom, ce n'est qu'un impôt sur le revenu des capitaux des valeurs mobilières, créances, dépôts et rentes viagères. C'est un impôt personnel direct perçu au moyen d'un rôle établi après déclaration. Son taux est de 4 % des revenus taxables, ceux-ci étant, comme pour l'impôt sur les traitements, rangés par classe, suivant un barème. La proportion utilisée pour le calcul des revenus taxables varie entre 40 % et 140 %; il en résulte un impôt progressif dont le taux varie entre 1,60 et 6,50 % du revenu. Par revenus imposables, il faut entendre le produit annuel des capitaux et des rentes d'après leur montant au moment des impositions.

Peuvent être déduits des revenus imposables, les intérêts des sommes dont l'exigibilité est justifiée, pourvu qu'elles se rapportent à des dettes en capital, garanti par une hypothèque ou un gage, ainsi que les charges de droit privé qui, d'après les justifications produites, grèvent les revenus imposables des capitaux, en vertu de titres particuliers.

IMPÔT SUR LES TRAITEMENTS ET SALAIRES

L'impôt sur les traitements et salaires a été établi comme l'impôt sur le capital par la loi du 13 juillet 1901. Il s'applique aux traitements, salaires, retraites, tantièmes, gratifications, etc. Le taux de l'impôt, en principal, est de 2 %. Pour la fixation des revenus taxables, les traitements sont divisés en 34 classes, suivant un barème établi par la loi. Le revenu s'obtient en appliquant au revenu moyen de chaque classe une proportion imposable qui varie, suivant la classe, entre 10 et 250 %.

Sont dégrevés les traitements et salaires dont le montant, joint à d'autres sources de revenu, ne dépasse pas la somme de 850 fr. par an.

S'il s'agit de revenus variables, la valeur imposable sera la moyenne des trois dernières années. L'impôt est établi non seulement sur le traitement du chef de famille, mais aussi sur celui des personnes faisant partie du groupe familial ; l'impôt ainsi calculé constitue une dette solidaire des deux époux. Cet impôt est établi par déclaration faite pour une année fiscale.

IMPÔT SUR LES PROFESSIONS

L'impôt sur les professions a été établi par la loi du 8 juin 1896. Il frappe les entreprises commerciales et industrielles, ainsi que les professions de médecin, d'huissier, de notaire et d'avocat-avoué ; il est basé sur la productivité. Celle-ci se mesure d'après le chiffre qui, dans les circonstances ordinaires et les conditions normales d'exploitation et sous déduction des frais généraux, peut, d'après les données de l'expérience, être considéré comme revenu net annuel moyen. Pour la détermination de la productivité, au rebours de ce qui est établi dans l'impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux, aucune déduction n'est opérée de la valeur locative des bâtiments, de l'intérêt du capital emprunté et du montant des impôts de l'année précédente.

Le revenu taxable varie de 20 à 150 % et le taux de l'impôt qui est de 2 % du revenu taxable, varie en réalité de 0,40 % à 3 %.

Contrairement à ce qui existe pour les impôts d'Etat, aucun abattement ou dégrèvement n'est prévu pour charge de famille, sauf pour l'impôt sur les traitements et salaires.

Jusqu'à la loi du 22 décembre 1925, celui-ci était établi par des commissions d'imposition instituées à la suite d'un vœu exprimé par le Conseil consultatif en 1922. Elles fixaient le montant de la cote du contribuable, sans tenir compte des allocations familiales ni des sursalaires familiaux. En outre, les contribuables dont le revenu total, à l'exclusion des allocations familiales, est inférieur à 18.750 fr. bénéficiaient d'un abattement supplémentaire de 625 fr. par enfant ou personne à charge.

Ce système est donc très éloigné du mode français de dégrèvement qui est appliqué dans presque toutes les cédules et avantage considérablement les familles nombreuses.

Avant la guerre, ce système établissait un certain équilibre entre les différents contribuables. L'impôt foncier fournissait 13 % du total, l'impôt sur les bâtiments 24 %, l'impôt sur le capital 16 %, l'impôt sur les traitements et salaires 14 %, l'impôt sur les professions 33 %. Ces proportions correspondaient assez bien à l'étendue des différents revenus taxables.

La guerre a amené une modification complète de ce pourcentage. L'impôt foncier ne donnait déjà plus en 1919 que 9 % ; en 1923 5 % ; l'impôt sur les bâtiments 19 % et 10 % ; l'impôt sur les capitaux 11 % et 8 % ; en revanche, le pourcentage de l'impôt sur les traitements et salaires est monté à 18 % et 35 % et celui de l'impôt sur les professions à 43 % et 42 %.

A quoi attribuer ce déplacement des charges de l'impôt foncier vers l'impôt sur les professions et sur les traitements et salaires ?

Depuis la guerre, la valeur de la monnaie n'ayant cessé de diminuer, le montant nominal des salaires et des bénéfices des professions n'a pas cessé d'augmenter ; or, ceux-ci étant taxés d'après leur déclaration, leur part n'a cessé de croître. Au contraire, l'impôt foncier étant calculé d'après les évaluations fixes des matrices cadastrales, le

principal fictif est resté le même et son produit stationnaire.

D'autre part, les dépenses croissantes nécessitèrent l'établissement de nouveaux centimes additionnels.

Ceux-ci portèrent surtout sur les salaires et les bénéfices industriels et commerciaux, dont le principal fictif croissait en proportion de la dévalorisation de la monnaie. La seule diminution correspondant à la diminution réelle de revenus est celle provenant de l'impôt sur le capital.

Une partie importante du capital alsacien-lorrain étant, en effet, investi en titres allemands, s'est trouvé considérablement réduit par suite de la baisse du mark.

Il a fallu, pour rétablir cet équilibre rompu, trouver les mesures susceptibles d'augmenter le rendement de l'impôt foncier afin de réduire, dans la même mesure, la part assumée par l'impôt sur les professions et l'impôt sur les salaires, sans compromettre l'économie des finances communales. Ce fut le résultat obtenu partiellement par la loi du 22 décembre 1925.

Pour augmenter le rendement de l'impôt foncier et de l'impôt sur les bâtiments, deux méthodes pouvaient être adoptées.

D'une part, augmentation du tarif de l'impôt, d'autre part, révision des évaluations cadastrales afin de rapprocher le revenu matriciel du revenu réel.

L'augmentation immédiate du taux de l'impôt foncier et de l'impôt sur les bâtiments présente cet avantage de donner de suite des ressources suffisantes pour alléger les autres cédulas trop lourdement taxées, mais elle risque, si elle est considérable, de grever trop lourdement la propriété foncière, le jour où les évaluations cadastrales nouvelles seront terminées.

Dans les départements de l'intérieur, celles-ci vont être entreprises à la suite du vote de la loi du 22 mars 1924.

Pour les départements alsaciens-lorrains, les évaluations actuelles ont été exécutées en vertu de la loi du 6 avril 1892, de 1892 à 1895 pour les propriétés bâties et de 1896 à 1902 pour les propriétés non bâties. De nouvelles évaluations, faites en vertu du décret du 21 septembre 1924,

sont en cours à l'heure actuelle, mais ne seront applicables qu'à partir du 1^{er} janvier 1927.

En conséquence, une augmentation des charges demandées à la propriété foncière va donc, dans un avenir prochain, être réalisée.

Mais, en conséquence de la dépréciation de la monnaie, les nouvelles évaluations ne seront plus suffisantes le jour de leur mise en vigueur et la propriété foncière se trouvera de nouveau moins taxée que les autres sources de revenus.

Aussi l'élévation du tarif établie par la loi du 22 décembre 1925, qui porte de 3,50 à 5 % le principal fictif de l'impôt foncier et de 4 à 6 % celui de l'impôt sur les bâtiments, ne semble-t-elle nullement exagérée.

L'augmentation de rendement de ces deux impôts se fera donc en deux étapes : en 1926, grâce aux nouveaux tarifs et à partir de 1928 par la mise en vigueur des nouvelles évaluations foncières.

Certains ont estimé que ces deux augmentations consécutives entraîneraient une charge trop lourde pour la propriété foncière, d'autant que diverses lois successives ont restreint la liberté des propriétaires en matière de loyer. Cependant, étant donnés la dépréciation constante de la monnaie nationale et le fait que la nouvelle évaluation est limitée à un certain pourcentage, l'augmentation de 30 % du tarif prévue par la loi du 22 décembre 1925 peut, sans charger exagérément la propriété foncière, être appliquée aux nouvelles évaluations.

La première augmentation de recettes assurée par l'élévation des tarifs a permis de réduire en premier lieu la part supportée par la cédule des traitements et salaires. Ceux-ci étaient, comme on l'a vu, beaucoup trop lourdement taxés. Car si les salaires et traitements réels n'ont pas augmenté depuis la guerre, les salaires nominaux ont crû dans la proportion de l'élévation du prix de la vie. Or, les salaires sont taxés d'après leur montant nominal et par leur nature laissent peu de place à la fraude. Il importait de diminuer la charge qui pesait sur eux.

Plusieurs moyens s'offraient pour cela.

On pouvait, en premier lieu, diminuer le tarif du principal fictif de l'impôt.

C'est ce que la loi du 22 décembre 1925 a réalisé. Elle a, en effet, abaissé les taux de l'impôt dans les proportions suivantes : Pour les classes 1 à 19, le taux est abaissé de 2 à 1.50 %. Pour les classes 20 à 24, de 2 à 1.75 %. Pour les autres, le taux de 2 % a été maintenu.

Si ce dégrèvement soulage déjà dans une certaine mesure les contribuables taxés à cette cédula, cette réduction maxima de 25 % ne doit pas être considérée comme définitive.

Une autre mesure susceptible d'alléger la charge des salaires était d'adopter pour les abattements à la base un système analogue à celui pratiqué pour l'impôt cédulaire d'État, et de supprimer les commissions d'imposition, rouage un peu compliqué, en établissant une règle générale et uniforme d'abattement à la base.

Cette méthode avait l'avantage de favoriser les familles nombreuses que la politique française a pour but d'encourager.

La loi du 22 décembre 1925 l'a réalisée de la manière suivante :

Comme sous le régime des commissions d'imposition, il n'est pas tenu compte dans l'assiette de l'impôt des pensions de guerre, allocations familiales, sursalaires familiaux, à condition que leur total ne dépasse pas celui des allocations attribuées par l'État à ses fonctionnaires.

D'autre part, l'abattement suivant est institué : 1000 fr. pour le premier enfant ou personne à charge, 4500 fr. par enfant suivant.

Cette mesure est d'autant plus juste que c'est la cote familiale qui est en vigueur en Alsace-Lorraine. Quelques-uns ont demandé la suppression de ce mode d'assiette. Il ne semble pas que cette suppression soit souhaitable. En effet, la population est habituée à elle et avec le nouveau système d'abattement pour les familles nombreuses, la suppression de la taxation par famille, dans un pays où la famille est en général groupée et homogène, ne paraît pas désirable.

Dans son ensemble, la loi du 22 décembre 1925 est donc une première étape vers une meilleure répartition des charges entre les différentes catégories de revenus. Elle a permis de dégrever les traitements et salaires d'une façon assez considérable par une réduction du taux de l'impôt et par la généralisation des abattements à la base.

La deuxième étape vers une répartition meilleure ne pourra être franchie qu'après la mise en vigueur des nouvelles évaluations foncières. Celle-ci, en augmentant le rendement de l'impôt foncier, permettra de réduire de nouveau la charge des traitements et salaires et aussi celle supportée par les assujettis à l'impôt sur les professions. La proportion de 42 % supportée par ceux-ci est en effet exagérée.

Deux moyens s'offrent pour arriver à ce résultat. D'une part, une diminution du tarif de l'impôt; d'autre part, l'assimilation du système local à la cédule des bénéfices industriels et commerciaux, comportant des déductions qui ne sont pas admises dans le régime actuel.

La réduction du tarif a l'avantage de la simplicité, mais il laisse subsister les inconvénients de l'impôt tel qu'il est conçu à l'heure actuelle. En effet, tel que la loi du 13 juillet 1901 l'a institué, c'est un impôt établi pour les périodes de stabilité économique. Il est assis sur la productivité mesurée d'après le chiffre qui, dans les circonstances ordinaires et les conditions normales d'exploitation et sous déduction des frais généraux, peut d'après les données de l'expérience être considéré comme revenu net annuel moyen.

Ce système, excellent en temps normal, laisse place en temps de crise à de grandes injustices. Si, en effet, par suite de circonstances indépendantes de sa volonté, crise économique résultant de la stabilisation de la devise nationale ou autre, un industriel se trouve en face d'un ou de plusieurs exercices déficitaires, il est néanmoins obligé d'assurer le paiement d'un impôt calculé sur les bénéfices réalisés en temps normal. Il en est de même pour le commerçant qui peut se trouver, par suite d'une hausse des prix corrélative à une stabilisation, en face d'une

clientèle dont le pouvoir d'achat est diminué et obligé de payer des impôts calculés sur des bénéfices réalisés dans une période où l'augmentation constante de la circulation, le niveau relativement bas des prix et la tendance du capital à s'investir dans des valeurs réelles donnaient à son commerce une activité considérable, mais factice.

Aussi étant donnée l'instabilité économique de la période que nous traversons et la probabilité d'une crise, conséquence d'une stabilisation de la monnaie, à laquelle il faudra un jour ou l'autre aboutir, semble-t-il préférable d'adopter la deuxième méthode qui n'apportera qu'une atténuation légère dans les premiers temps, les déductions à opérer réduisant de 10% environ le montant de l'impôt, mais donnant aux assujettis la certitude que dans une crise que tout le monde reconnaît inévitable, ils ne seront pas soumis à une taxation supérieure à leurs moyens.

Ainsi donc, la meilleure méthode d'atteindre ce second but serait-elle de soumettre l'impôt sur les professions aux règles de l'impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux. Seraient ainsi déduits l'intérêt du capital engagé, la valeur locative des immeubles, le montant des impôts payés l'année précédente. Enfin, ce serait le bénéfice réel qui serait taxé et non un revenu moyen.

Le seul inconvénient de ce système serait l'introduction d'une certaine instabilité dans les recettes locales, soumises aux fluctuations de la situation économique générale et l'obligation dans ce cas de reporter sur d'autres sources de revenus, moins variables, la moins-value de cette cédule.

D'autre part, ce système entraînerait une diminution de recettes, principalement dans les grandes communes.

Celles-ci sont déjà atteintes par la réduction du taux de l'impôt sur les traitements et salaires, celui-ci comme celui sur les professions étant perçu pour la plus grande part dans les grosses agglomérations.

Cette diminution de recettes ne pourra être balancée que par une répartition différente du fonds commun, provenant de la taxe sur les boissons et de la taxe sur le chiffre d'affaires, modifications dont on verra la possibilité plus loin.

Ces modifications d'assiettes et de taux étant effectuées, quelles peuvent en être les répercussions sur l'équilibre définitif des recettes ?

Si on prend pour base les résultats de l'exercice de 1923, on voit que sur un total global de 129 millions, l'impôt foncier a donné 6.300.000 fr., soit 5 %; l'impôt sur les bâtiments 13 millions, soit 10 %; l'impôt sur le capital 10 millions, soit 8 %; l'impôt sur les traitements et salaires 45 millions, soit 35 %, et l'impôt sur les professions 54 millions, soit 42 %.

La loi du 22 décembre 1925 relève à 6 % le taux de l'impôt foncier et à 5 % celui de l'impôt sur les bâtiments; en prenant pour base les chiffres mentionnés ci-dessus, l'excédent de recettes à provenir de cette augmentation sera d'environ 3.200.000 pour l'impôt foncier et de 6 millions pour l'impôt sur les bâtiments, l'augmentation sera donc d'environ 9 millions à 9.500.000.

En revanche, la diminution résultant de l'abaissement du tarif à 1,50 et 1,75 pour les classes inférieures, c'est-à-dire les plus nombreuses, des assujettis à l'impôt sur les traitements et salaires, amènera sur la base de 45 millions payés en 1923 une réduction d'environ 9 millions.

L'augmentation de recettes sur l'impôt foncier sera sensiblement égale à la diminution réalisée sur ces traitements et salaires.

Si les nouveaux tarifs restent applicables à l'impôt foncier et à l'impôt sur les bâtiments lorsque les nouvelles évaluations seront terminées, il en résultera un nouvel accroissement de recettes.

Celui-ci permettra de porter à 30 % la réduction maxima du tarif de l'impôt sur les traitements et salaires et de procéder à l'introduction dans l'impôt sur les professions des règles qui régissent l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. On peut prévoir que cette diminution atteindra en temps normal 10 % du rendement actuel.

Ainsi donc, le résultat financier de ces mesures serait, sans déséquilibrer les recettes, la diminution en deux étapes des cédules trop lourdement imposées et de rétablir

un équilibre rompu par la guerre entre les différentes catégories de contribuables.

Si les répercussions de ces mesures ne changent pas le montant total des impôts payés en Alsace-Lorraine, ne vont-elles pas avoir, étant donnée la répartition géographique du produit des différents impôts, des conséquences fâcheuses pour les grandes communes où se perçoit principalement l'impôt sur les professions et l'impôt sur les traitements.

Les résultats de la loi du 22 décembre 1925, en prenant pour base le chiffre des recettes réalisées en 1923, seraient les suivants :

Pour Strasbourg, l'impôt foncier donnait en 1914 32.000 francs, en 1919 56.000, en 1923 76.000; sous le nouveau régime il donnera 115.000 francs, l'impôt sur les bâtiments donnait en 1914 1.750.000 francs, en 1919 2.900.000 francs, en 1923 4.000.000 francs, avec le nouveau tarif 5.750.000, soit un supplément de recettes de 1.800.000 francs; en revanche, la diminution de l'impôt sur les salaires et traitements dont le produit était de 880.000 en 1914, 1.800.000 en 1919, 10.500.000 en 1923, entraînera une moins-value de 2.300.000 francs environ. Si bien que l'ensemble de la réforme laissera à la ville de Strasbourg un déficit de 500.000 fr. environ, ce qui est peu de chose sur un montant total de 32 millions.

Pour la ville de Metz, les résultats seront encore meilleurs et ne laisseront en fin de compte apparaître qu'une moins-value insignifiante. En effet, l'impôt sur les bâtiments, au lieu de rendre 1.350.000 fr. comme en 1923, donnera environ 2 millions, alors que l'impôt sur les traitements et salaires donnera 2.200.000 au lieu de 2.800.000.

Au contraire, une petite commune rurale de 1.000 habitants verra du fait de l'augmentation de l'impôt foncier ses ressources augmentées de plus du quart. Les recettes qu'elle tirait de l'impôt pouvaient être évaluées en moyenne sur la base de 1923 à environ 20.000 francs sur lesquelles l'impôt foncier et l'impôt sur les bâtiments représentant 80 %, leur augmentation donnera un excédent de recettes d'environ 6.000 francs.

En résumé, l'effet de la loi du 22 décembre 1925, au point de vue de la répartition des recettes, ne semble pas devoir modifier d'une manière sensible le total des recettes des grandes communes, quoique plutôt à leur désavantage. En revanche, les petites communes rurales seront très avantagées.

Ces réformes, pour importantes qu'elles soient dans la distribution des charges, n'améliorent pas la situation générale des contribuables frappés aux diverses cédules. Ce résultat ne peut être atteint que par une diminution des centimes additionnels ; or, on a vu qu'une réduction de dix centimes au maximum était possible sur les dépenses.

Il faut donc trouver un autre moyen de les réduire ; celui-ci ne peut être trouvé que dans une augmentation de recettes pour les grandes communes par la voie d'une répartition nouvelle de la part alsacienne-lorraine du fonds commun, provenant de l'impôt sur la circulation de l'alcool et des boissons hygiéniques et de la taxe sur le chiffre d'affaires.

CHAPITRE VI

RECETTES LOCALES

Fonds communs. Boissons. Chiffre d'affaires. Nouvelle répartition proposée. Octrois. Taxes diverses.

L'introduction de la législation fiscale française a eu pour effet de supprimer les droits d'octroi sur l'alcool et les boissons hygiéniques, cidre, vin, bière, poiré, etc. Elles les a remplacés par le système en vigueur en France qui est un supplément perçu à l'impôt d'État sur la consommation de l'alcool, la circulation des vins et la fabrication des bières, et dont le montant est réparti entre les communes selon des règles déterminées.

Un autre fonds commun a été réalisé par l'application d'un décime supplémentaire à la taxe sur le chiffre d'affaires. Ce fonds commun destiné autrefois à secourir les communes particulièrement nécessiteuses a été transformé, étant donnée son importance, en un distributeur de ressources supplémentaires aux communes.

L'institution de ces fonds communs a été, comme le démontre le rapport Marin sur les économies, mauvais en lui-même, car il est toujours dangereux d'attribuer aux municipalités des ressources qu'elles n'ont pas votées elles-mêmes et dont les contribuables locaux ne sentent pas directement le poids. L'expérience a prouvé qu'elles sont souvent portées à gaspiller inutilement ces ressources exceptionnelles. Mais si le principe même des fonds communs n'est pas excellent, la répartition adoptée pour ceux-ci ne fait qu'en augmenter les inconvénients.

En effet, tel qu'il est réparti actuellement, il avantage les petites communes au détriment des grandes communes

déjà très obérées. Aussi, une révision de cette répartition est-elle particulièrement nécessaire en Alsace-Lorraine. On a objecté à cela que l'assimilation était complète sur ce point entre les provinces recouvrées et le reste de la France et que ce serait aller en sens contraire du but cherché que de rompre cette unité. Une telle objection ne saurait être valablement opposée à la nécessité de donner des nouvelles ressources aux grandes communes. D'autre part, l'Alsace-Lorraine ayant un système de recettes locales différent du reste de la France, qu'y aurait-il d'étonnant à ce que le système de répartition du fonds commun soit spécialement adapté au régime en vigueur dans les trois départements.

Enfin, une objection a été soulevée à la Chambre contre une nouvelle répartition. Celle en vigueur à l'heure actuelle avantage les petites communes rurales en leur donnant des ressources qu'elles n'auraient pas eues si les droits d'octroi sur les vins et alcools n'avaient pas été supprimés. Elles n'avaient pas en effet d'octroi et ne percevaient aucune recette de ce fait. La répartition du fonds commun leur a attribué de nouvelles ressources auxquelles elles sont habituées. Leurs représentants ne permettraient pas qu'une nouvelle répartition qui les désavantagerait entrât en vigueur sans qu'une compensation leur soit accordée. Et une modification dans ce sens en Alsace-Lorraine créerait à leurs yeux un précédent préjudiciable à leurs intérêts. Mais il faut tenir compte qu'en Alsace-Lorraine, avec les tarifs nouveaux de l'impôt foncier mis en vigueur par la loi du 22 décembre 1925, les communes rurales vont se trouver avantagées. Aussi aucune objection sérieuse tant de principe que tirée de la situation des petites communes ne peut être opposée à une réforme de la répartition des fonds communs pour la part attribuée à l'Alsace-Lorraine. Enfin, dans l'esprit même du législateur, ce mode de répartition n'était que provisoire. Établi par la loi du 25 juin 1920, il a été prorogé d'année en année.

Quelles sont à l'heure actuelle les règles auxquelles sont soumis ces fonds communs ?

Le premier de ces fonds communs est alimenté par

un supplément établi à l'impôt d'État sur la consommation de l'alcool, la circulation des vins, cidres, la fabrication des bières.

Les sommes réunies ainsi sont réparties entre les communes de la façon suivante :

Pour l'alcool, au prorata de la population totale ; on n'a pas voulu se baser pour cette répartition sur la quantité d'alcool consommé, afin de ne pas attribuer des ressources supplémentaires aux villes où sévissait l'alcoolisme.

Pour la bière, au prorata de la consommation en 1913.

Pour les vins, au prorata des contingents obtenus pour chaque commune par application du tarif maximum prévu à l'art. 2 de la loi du 29 décembre 1897, fixant ces droits d'octroi maxima aux quantités absorbées par chaque commune. Mais en aucun cas les recettes perçues par les communes ne doivent être inférieures aux recettes de leur octroi en 1913.

En échange de ces ressources supplémentaires, les droits d'octroi sur ces produits ont été supprimés. Quel a été le résultat de cette mesure ? Les communes n'ayant pas d'octroi se sont trouvées recevoir des sommes quelquefois considérables sur lesquelles elles ne comptaient pas.

Ce sont, en général, les petites communes rurales qui, en Alsace-Lorraine, sont généralement riches, ayant souvent un domaine forestier considérable, des revenus assurés par la location de la chasse, de la pêche, etc. Devant ces disponibilités sur lesquelles elles ne comptaient pas, elles se sont livrées souvent à des gaspillages et à des dépenses inutiles.

Au contraire, les grandes communes ont vu leur contingent fixé immuablement sur la base de 1913, alors qu'elles pouvaient espérer des ressources nouvelles de l'augmentation de la consommation due à leur accroissement et se sont trouvées de ce fait privées de ressources qu'elles pouvaient, à juste raison, escompter.

Pour l'autre fonds commun, alimenté par un décime supplémentaire sur le chiffre d'affaires, les règles de répartition, établies par l'art. 12 de la loi du 31 décembre 1920, sont les suivantes :

Un tiers est attribué aux départements,
Deux tiers aux communes.

La part attribuée aux départements est répartie de la manière suivante : 2 fr. par habitant et le surplus selon un coefficient inversement proportionnel au centime démographique.

Pour celle des communes, la répartition par tête est intégralement appliquée.

Quelle modification peut-on apporter à la répartition actuelle ? Plusieurs systèmes ont été proposés.

La Commission d'étude du fonds commun de la taxe sur le chiffre d'affaires avait proposé pour celui-ci le mode suivant : pour la part communale, il était établi une première répartition de 2 fr. par tête, la moitié du surplus était attribuée proportionnellement au revenu net imposable des propriétés bâties et non bâties, et le reste proportionnellement à la charge par tête du centime additionnel ; pour la part départementale, la répartition par tête était d'un franc, et le reste était attribué proportionnellement à la charge par tête du centime démographique.

L'autre consisterait à attribuer aux communes le supplément perçu au titre du fonds commun sur leur territoire. Ce système auquel s'était rallié, en octobre 1922, le Conseil Consultatif, sur la proposition de M. Brom, aurait le double avantage d'assurer aux contribuables que les sommes versées par eux seront employées à leur profit dans leur commune et d'avantager considérablement les villes importantes, car le rendement de la taxe est plus que proportionnel au chiffre de la population. Mais on arriverait à des résultats inacceptables : la taxe sur la bière étant perçue à la fabrication, tout le produit irait à la commune où se trouve la brasserie. Ce système ne pourrait donc être envisagé que pour le fonds commun du chiffre d'affaires.

Enfin, on pourrait établir une échelle de coefficient de 1 à 5 par exemple, proportionnel à la population et dont on ferait l'application à la population totale des communes. La répartition se ferait alors sur une base progressive selon l'importance des localités, et les villes se trouveraient ainsi

dotées de ressources beaucoup plus considérables, sans que les petites communes se trouvent tout à fait écartées de cette répartition comme dans le cas précédent. Quelles seraient les conséquences financières d'une telle mesure pour les différentes communes, si l'on admettait l'échelle suivante de coefficient :

- 1 de 1 à 10.000 habitants,
- 2 de 11.000 à 25.000 »
- 3 de 26.000 à 60.000 »
- 4 de 61.000 à 100.000 »
- 5 au delà de 100.000 »

Pour les communes inférieures à 25.000 habitants, la diminution pourrait aller jusqu'à 50%. C'est ainsi que Saverne, commune de 7.000 habitants, verrait sa subvention réduite de 62.000 à 33.000. De 25.000 à 60.000 habitants, la subvention resterait à peu de chose près égale à ce qu'elle est maintenant. En revanche, pour les grandes villes, elle pourrait être au moins doublée. C'est ainsi que Metz toucherait environ 1.800.000 au lieu de 1.100.000; Strasbourg 4.000.000 au lieu de 2.000.000

Comme la modification de la répartition des impôts n'a pas altéré sensiblement le montant total des recettes et qu'aucun déficit n'est à prévoir de ce fait, tout l'excédent provenant de cette nouvelle répartition pourrait servir à diminuer le nombre des centimes. Cette réduction serait d'environ 13 pour Strasbourg, 16 pour Metz.

Si l'on compare cette réduction à celle rendue possible par la compression des dépenses municipales et par la reprise par l'Etat des dettes de guerre des communes, on s'aperçoit que l'établissement de cette nouvelle répartition serait beaucoup plus efficace que l'ensemble de toutes les autres mesures. Devant un tel résultat, une telle modification ne devrait pas soulever d'objections, étant donnée la situation particulière des communes d'Alsace-Lorraine.

L'introduction des lois françaises sur le régime fiscal de l'alcool et des boissons hygiéniques a eu encore un autre effet. La suppression des droits d'octroi sur ces produits a tellement diminué le rendement de ce mode d'impôt, qu'il faut examiner la possibilité de sa suppression.

Il y a 19 octrois fonctionnant sur le territoire des départements d'Alsace-Lorraine. Avant la guerre déjà, ils ne constituaient pas une recette essentielle aux budgets communaux; alors qu'en France ils fournissaient en moyenne 33 % des recettes locales en 1913, ce pourcentage n'était que de 9 en Alsace-Lorraine.

Les frais de perception sont devenus depuis si élevés par rapport aux recettes, que dans certaines communes ils absorbent jusqu'à 90 % de celles-ci. Pour d'autres, ils n'atteignent que 50 %, mais rarement moins. C'est ainsi qu'à Metz ils sont de 65 % et vont à Neuf-Brisach jusqu'à 87 %.

Dans ces conditions, il est nécessaire, soit d'envisager les mesures capables d'augmenter le rendement de l'octroi, soit d'envisager la suppression.

Dans le premier cas, la mesure la plus simple est d'augmenter les tarifs. La plupart des communes, sauf Metz, l'ont déjà fait et l'ont porté au maximum prévu par la loi.

Mais d'autres mesures sont susceptibles d'améliorer le rendement en diminuant les frais de perception. Il en est ainsi du système de l'abonnement des commerçants à l'octroi, ou du transfert à une administration d'Etat du soin de la perception sous forme d'un supplément à la taxe sur le chiffre d'affaires.

Dans l'autre alternative, comment pourvoir à la diminution de recettes ainsi créés. Certaines taxes ont été envisagées qui pourraient y faire face.

L'augmentation du prix de licence pour les commerçants de boissons, les débits, cafés, hôtel, etc., établie en 1909 seraient susceptible d'apporter des ressources assez importantes. De même, une taxe sur les billards et les orchestres et d'autres taxes du même ordre seraient capables de compenser le déficit dû à la suppression de l'octroi et même d'accroître, d'une façon sensible, les recettes des communes.

Mais il ne faut pas perdre de vue qu'en cas de suppression la municipalité devra s'assurer par d'autres moyens des ressources égales à celles de l'octroi supprimé et suffisantes pour assurer, en outre, le remplacement des fonctionnaires employés dans cette administration et que la ville ne peut congédier du jour au lendemain.

C'est ainsi qu'à Metz, ce n'est pas 500.000 fr., produit net de l'octroi, que les nouvelles taxes devraient rendre, mais 800.000 environ.

En résumé, on peut donc concevoir une refonte de l'octroi pour les villes où les frais de perception ne dépassent pas 60 %, en modifiant les règles de perception.

Dans les autres, sa suppression et son remplacement par des taxes frappant une certaine catégorie de dépenses somptuaires.

CONCLUSION

Ainsi donc, l'étude des finances locales conduit à une constatation d'ordre général : les centimes additionnels sont trop nombreux et ils frappent certaines catégories de contribuables plus que d'autres.

Une réforme d'ensemble devrait donc comporter deux ordres de mesures. Les unes susceptibles de réduire le nombre des centimes, les autres d'en modifier la répartition.

Pour atteindre le premier de ces résultats, un effort doit être fourni, tant par les Municipalités que par l'Etat.

Les communes doivent, en premier lieu, réduire les dépenses au strict minimum en effectuant des économies sur un certain nombre de services jusqu'ici trop largement assurés. C'est ainsi que des compressions pourraient utilement être réalisées dans certaines villes sur le balayage et le nettoyage des voies publiques, sur les bains et autres établissements d'hygiène municipaux. D'autre part, si une réduction des traitements du personnel est impossible, le système de la caisse des retraites, adopté déjà à Metz, pourra, dans un certain délai, apporter un soulagement notable aux finances communales.

Les Conseils municipaux devraient, en outre, envisager la création ou l'augmentation de certaines taxes, taxes sur le balayage qui, dans certaines communes, n'ont pas été augmentées depuis la guerre, taxes sur les cafés, bals publics, billards, etc. Enfin, une réorganisation de l'octroi s'impose, soit par une entente avec une administration de l'Etat pour la perception, soit par la généralisation du système de l'abonnement.

Mais ces économies et ces taxes nouvelles, tout en rendant possible une certaine réduction des centimes additionnels, ne seront pas capables d'apporter au contribuable alsacien-lorrain le soulagement dont il a besoin.

C'est, en effet, seule l'intervention de l'Etat qui peut réaliser une réduction appréciable des centimes additionnels.

La première mesure serait la reprise, par l'Etat, des dettes résultant pour les communes des services d'assistance et de bienfaisance de guerre. Ceux-ci ayant été assurés par lui pour les autres communes de France, les communes alsaciennes-lorraines se trouvent en droit de réclamer ce remboursement, d'autant que le Reich l'a fait pour les communes allemandes. Ce serait là une dépense de 50 millions seulement pour l'Etat, mais qui permettrait l'amortissement d'une partie de la dette communale.

Le Gouvernement devrait ensuite réaliser une participation de l'Etat à certains services publics communaux, comme celui de l'assistance publique, par l'introduction de la loi sur l'assistance médicale gratuite.

Mais la réforme la plus importante que devrait réaliser le législateur, la seule même capable d'amener un allègement sérieux de la situation du contribuable des grandes communes, serait la modification de la répartition du fonds commun des boissons et du chiffre d'affaires. On a vu qu'aucune objection de principe n'était valable contre une situation spéciale comme celle du contribuable alsacien-lorrain. Aussi, la discussion ne devrait-elle porter que sur les modalités de cette nouvelle répartition. La meilleure serait, je crois, celle proposée par l'Administration, établissant une échelle de coefficients selon le chiffre de la population, qui amènerait une répartition avantageant les grosses communes.

L'ensemble de ces mesures permettrait une réduction variant entre 20 et 25 centimes additionnels, la modification du régime des fonds communs entraînant déjà à elle seule une réduction de 10 à 15 centimes. On voit donc l'importance primordiale de cette mesure dans l'ensemble de la réforme alsacienne-lorraine.

Mais, pour être complète, la réforme doit aussi modifier la répartition des charges entre les différentes catégories de contribuables. C'est là une œuvre essentiellement gouvernementale. Le législateur est déjà d'ailleurs entré

dans cette voie par la loi du 22 décembre 1925. Mais néanmoins, malgré de grandes atténuations, les cédules des traitements et salaires et celles des professions sont encore trop lourdement imposées. Elles pourront être dégrevées par des réductions du tarif de l'impôt, des abattements, ou modifications d'assiette, plus complètement au fur et à mesure que le rendement de l'impôt foncier croîtra.

La loi du 22 décembre 1925 n'est donc qu'une étape vers une répartition meilleure, et celle-ci n'est elle-même qu'une partie de la réforme d'ensemble nécessaire, si l'on se propose de remédier à l'exagération des taxes directes locales en Alsace-Lorraine.

Les quelques mesures qui viennent d'être étudiées, sans être susceptibles de troubler l'économie des finances locales, permettraient d'alléger, d'une façon certaine, la charge des contribuables qui s'estiment, à juste titre, trop lourdement imposés.

Elles ne rempliraient pas tous les espoirs que certains ont mis dans les possibilités d'une réforme, mais par leur caractère pratique, elles rendraient possible l'amélioration d'une situation qui ne saurait se prolonger sans préjudice grave, tant pour le développement de ces provinces que pour l'influence française.



INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Documents utilisés :

Rapport de la Commission d'études fiscales en Alsace-Lorraine, présidée par M. COLSON, et Annexes.

Rapports des Chambres de commerce de Colmar et Strasbourg sur la question des impôts locaux, et comparaison des charges entre contribuables alsaciens-lorrains et français.

Rapport à la Chambre de commerce de Colmar sur l'impôt sur les professions, par M. MIEG.

Rapport de l'Administration des finances en Alsace-Lorraine sur une nouvelle répartition des fonds communs.



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE I.	
<i>Nécessité d'une réforme d'ensemble des finances locales d'Alsace-Lorraine.</i> Comparaison des charges du contribuable alsacien-lorrain et de celui du reste de la France	3
CHAPITRE II.	
<i>Budgets départementaux.</i> Comparaison avec les autres départements français	8
CHAPITRE III.	
<i>Budgets communaux.</i> Comparaison avec les communes du reste de la France. Régime administratif. Services publics	12
CHAPITRE IV.	
<i>Dettes communales.</i> Comparaison avec les autres communes françaises. — <i>Dettes de guerre.</i> Leur importance. Leur reprise par l'État. — <i>Novations</i>	22
CHAPITRE V.	
<i>Recettes communales.</i> Système d'imposition locales (Loi du 22 décembre 1925). Réformes proposées. . .	29
CHAPITRE VI.	
<i>Autres recettes communales.</i> Fonds communs des boissons et du chiffre d'affaires. Nouvelle répartition proposée. Octrois. Taxes diverses	43
CONCLUSION	50
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE	53

